

TLC y federalismo: evolución en el mercado nacional canadiense

*Elisa Dávalos**

El federalismo fue la fórmula política que permitió que en 1867 Canadá se integrara como un mercado nacional unificado bajo los mismos aranceles y regido por una misma Constitución. En la sección 121 de ésta, existe un apartado llamado la “cláusula del mercado común”, cuyo fin fue congregar a las diferentes colonias en una sola economía nacional. Dicha sección señala que: “Todos los artículos manufacturados o producidos en cualquiera de las provincias deben, desde y después de la unión, ser admitidos libremente dentro de otras provincias”.¹

A pesar de que esta sección fue incorporada desde los orígenes de la nación, en realidad el mercado nacional que se formó ha tenido características muy peculiares debido a la persistencia de las barreras interprovinciales, las cuales han limitado la libre movilidad de mercancías y trabajo dentro de Canadá, aun en nuestros días.

En 1977, fecha en la que el impulso descentralizador había cobrado gran fuerza en Canadá, Arthur Donner, economista canadiense, discutía en un artículo los peligros de una posible balcanización de

* Centro de Investigaciones sobre América del Norte, UNAM.

¹ Jeffrey Thomas, “The NAFTA and Canada’s Internal Trade Agreement: You Can’t Have One without the Other” (conferencia presentada en México, organizada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, y el Council for North American Business Studies, Simon Fraser University, 19 de abril de 1996). Como se podrá advertir, aquí se incluyen sólo bienes. Los servicios, el trabajo y el capital no están considerados.

la economía y se cuestionaba sobre los límites de la soberanía económica otorgada por Ottawa a las provincias, a pesar de que mantenía una política económica central común dentro del Estado nacional. Esta problemática respondía a los ecos de regionalismos surgidos en diversas provincias que planteaban la necesidad de renegociar la federación canadiense.² No obstante, en estas épocas aún se podía hablar fácilmente de que el gobierno central tuviera la prerrogativa de aplicar las políticas monetaria y fiscal, con sus lógicos efectos agregados sobre regiones desiguales, para dirigir la economía nacional. Más adelante, con la firma del Acuerdo de Libre Comercio (ALC) entre Canadá y Estados Unidos y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), la situación se modificaría.

Flatters y Lipsey, por otra parte, señalaban en 1983 que bajo los acuerdos constitucionales de entonces, en Canadá, a diferencia de otras federaciones, existían muy pocas salvaguardas contra prácticas en detrimento del mercado interno. Además, afirmaban que el comportamiento político de facto de los gobiernos federal y provinciales provee poca protección para mantener el mercado común. Asimismo sostenían que no era posible que el proteccionismo regional y provincial disminuyera en las circunstancias económicas de los años ochenta.³ La preocupación de estos autores estaba también relacionada con el riesgo de una posible balcanización del mercado canadiense, debido a la falta de garantías para sostenerlo y desarrollarlo. En otros países, señalan estos autores, las federaciones combinan, sobre cualquier acción de un gobierno que interfiera en el mercado nacional, tanto restricciones constitucionales como el establecimiento de un gobierno federal fuerte, lo que no existiría en el caso, donde la Ley Constitucional de 1867 apenas plantea la defensa de un mercado nacional; de modo que no existiría una fuerza que defienda el mercado común, ni de jure ni de facto.

Sin duda, las barreras a la libre movilidad de los factores entre las provincias son una clara manifestación de ello. Algunas de esas ba-

² W. Arthur Donner, *Decentralization and the Canadian Economy, 1977-1978* (Toronto: Research Securities of Canada, 1978), I.

³ F.R. Flatters y R.G. Lipsey, *Common Ground for the Canadian Common Market* (Montreal: The Institute for Research on Public Policy, 1983).

rreras son la existencia de diversas regulaciones que han dificultado el intercambio de algunos servicios; trabas en el comercio de energéticos, como la electricidad; requerimientos diversos en el servicio de transporte o para que una persona pueda ejercer ciertos oficios de provincia a provincia; reglamentos diversos en el envasado de bebidas, como los refrescos; restricciones para participar en las compras gubernamentales de empresas ajenas a la provincia que convoca han sido también una barrera importante.

Este hecho evidencia la compleja relación que existe entre el gobierno federal y los gobiernos provinciales en este país. La federación canadiense tiene un alto nivel de descentralización, el cual le ha otorgado a las provincias una gran capacidad de decisión sobre aspectos tan relevantes como las regulaciones de la producción y del transporte, las políticas de abastecimiento de los gobiernos provinciales,⁴ además de conceder la jurisdicción sobre sus recursos naturales, lo que explica en gran medida el proteccionismo interprovincial, pues esto ha permitido que las provincias establezcan sus propias regulaciones, cada una con sus propios estándares.

Hasta 1995 se firmó el Acuerdo de Comercio Interno (ACI) entre las provincias y el gobierno federal para alcanzar la libre movilidad de recursos entre éstas, aunque la efectividad de sus resultados aún está en observación.⁵

En el contexto de este mercado nacional fragmentado, aunado a la gran integración económica que como sabemos tiene Canadá con su vecino del sur, se firma el TLC. La década de los ochenta forma parte de un momento económico mundial de grandes cambios que impulsa a las elites de Canadá a modificar, en medio de la crisis constitucional, aspectos importantes de la forma como se había desempeñado la economía nacional en este país: se abren tanto los mercados externos como los internos con el argumento de “hacerle frente a la competitividad internacional”. Debido al estado en que se encontraba la nación canadiense por la amenaza de separación de Quebec y por la imposibilidad de acordar una repatriación de la Constitu-

⁴ Thomas, “The NAFTA and Canada’s Internal Trade...”.

⁵ Es importante señalar además que Canadá firmó primero el ALC con Estados Unidos, en 1988, y después el TLC con Estados Unidos y México, en 1994, para posteriormente acordar entre las provincias el ACI.

ción,⁶ avalada por todas las demás provincias, el federalismo se hallaba en una situación muy delicada. No obstante, lo primordial era transformar el desempeño económico de Canadá, lo que se llevó a cabo en gran medida mediante la apertura externa con el TLC, e interna con el ACI.

De esta manera, el gobierno federal soslaya las iniciativas de modificaciones constitucionales y realiza importantes transformaciones a través de acuerdos económicos internacionales. Esta vía para enfrentar dichas contradicciones ha sido llamada el “Nuevo Constitucionalismo”, con el cual se ha modificado la vida económica dentro del país. El gobierno federal canadiense ha cambiado de facto la relación entre la federación y las provincias, sin necesidad de realizar una quizás muy conflictiva enmienda constitucional.⁷

La firma del TLC implica la participación de una nueva instancia en la toma de decisiones, el nivel supranacional, mediante el cual las jurisdicciones que otorga la Constitución tanto al gobierno federal como a las provincias, aun cuando no se modifican formalmente, sí pierden contenido real y fuerza práctica.

Asimismo, la dicotomía centralización-descentralización del federalismo canadiense se modifica,⁸ pues tanto la globalización como el TLC han tenido el efecto de desplazar hacia los planos supranacionales ciertas decisiones que antes correspondían a los gobiernos federal y provinciales.

La historia de Canadá, con profundos regionalismos enraizados en su ser, no puede entenderse sin la dicotomía centralización-descentralización. El debate político a lo largo de su breve historia necesariamente contiene como ingrediente básico este problema.

⁶ Hasta antes de 1982, cualquier enmienda constitucional debía realizarse en el Parlamento de Londres. Ese año, el primer ministro Trudeau llevó a cabo la “repatriación de la Constitución”, proceso que no fue avalado por Quebec.

⁷ Janine Brodie, “Regulating the Economic Union: The New Constitutionalism”, *How Ottawa Spends 1998-99. Balancing Act: The Post-Deficit Mandate* (Toronto: Oxford University Press, 1998).

⁸ La centralización y la descentralización no son valores positivos o negativos en sí mismos, sino que son las condiciones concretas las que les dan una connotación valorativa, son los contextos específicos los que le imprimen su validez. Al respecto, véase Richard Simeon, “Considerations on Centralization and Decentralization”, en R.D. Olling y M.W. Westmacott, eds., *Perspectives on Canadian Federalism* (Scarborough, Ont.: Prentice-Hall Canada, 1988).

Dicho debate ha adoptado diferentes formas, de acuerdo con el contexto específico del periodo que se trate. Existe cierto consenso en el hecho de que desde la Gran Depresión, pasando por las dos guerras mundiales, y durante el *boom* de la posguerra, existió un movimiento hacia la centralización, no sólo en Canadá sino que se trató de una tendencia generalizada en el mundo, que parece estar actualmente en transición:

[...] se ha sugerido que si el sistema de producción de masas, basado en la segunda revolución industrial, se movió hacia la centralización y a operaciones cada vez más grandes, tanto en la organización de la economía como en la organización de la vida política [... mientras que] en la revolución postindustrial, basada en la diversidad, flexibilidad y en la pequeña escala [...] el movimiento] será [...] hacia] la descentralización.⁹

Dentro de estas tendencias que marcan el fin de la era centralizadora, podríamos añadirle el fin de la aplicación casi universal del modelo económico keynesiano, con sus mecanismos de regulación centralizados, sustituidos por las prácticas fragmentadas y privatizadas de la economía neoliberal (esta fase se combina con procesos de concentración y centralización de capitales en lo que se refiere a la propiedad, pero con procesos de descentralización en cuanto a la organización industrial).

Pero el federalismo canadiense, caracterizado por un alto nivel de descentralización,¹⁰ aun durante el periodo de entreguerras y el del *boom* posterior a éstas, nunca alcanzó los niveles de centralización que sí se lograron en otros países desarrollados, quizás debido a las

⁹ *Ibid.*, 376. La traducción de esta cita y de las subsiguientes son de la autora.

¹⁰ Un momento importante de este proceso fue la decisión que el Comité Judicial de Consejo Privado tomó poco después de formada la Confederación, en el sentido de otorgar a las provincias la capacidad de regular sus actividades productivas, como el transporte y los estándares de producción. Éstos, más adelante, constituyen una parte importante de la base de las futuras barreras interprovinciales. Otro aspecto que contribuyó de manera importante a aumentar la descentralización fue el hecho de que, desde la década de los treinta del siglo xx, algunas actividades que atañían constitucionalmente a las provincias cobraron gran importancia, en particular asuntos como la educación y la salud. Una parte importante del Estado benefactor recayó sobre ellas. Los grandes gastos que implicaba el bienestar social en las provincias obligaron al gobierno federal a hacer importantes transferencias de recursos económicos a las provincias.

peculiaridades de su nacimiento binacional y al fuerte regionalismo que existe en este país; incluso la fama internacional de su excelente calidad de vida ha sido atribuida por algunos autores al alto nivel de descentralización.

Frecuentemente, se ha presentado a este país como el modelo de descentralización por excelencia. Esta descentralización

[...] ha llegado a estar profundamente enraizada en la cultura política canadiense y en sus variantes subculturales regionales. De hecho, el sentido de apego a la provincia es tan fuerte como el afecto por el país, y en varias provincias excede al apego al país [...]. Cuando en las encuestas se ha preguntado sobre la preferencia entre los gobiernos provinciales y federal, se ha visto que las personas consideran que las provincias proveen el mejor gobierno y está más cerca de sus necesidades [...].¹¹

Como es obvio, el federalismo canadiense estuvo planeado como un sistema para ejercerse dentro de un espacio nacional. No obstante, con la globalización económica, dentro de los bloques económicos supranacionales se desarrollan procesos económicos cuyas características trascienden la capacidad del Estado para actuar sobre ellos. Según Ronald Watts:

la globalización económica ha tenido efectos en cuanto al cambio de ubicación de la industria, con efectos supranacionales y subnacionales, lo cual ha ocasionado procesos como la descentralización de la producción y el “ahuecamiento” (*bollowing out*) de las empresas, los nuevos modelos de organización industrial con jerarquías horizontales que involucran redes interactivas no centralizadas [...], la formación de redes productivas con múltiples nodos y las alianzas productivas, las cuales han acentuado los procesos de transnacionalización de la investigación y el desarrollo.¹²

¹¹ Richard Vengroff, “Decentralization, Policy Outputs and Government Efficiency in Canadian Provinces: A Comparative Perspective” (conferencia presentada en la Annual Meeting of the Association of Canadian Studies in the U.S., Seattle, Washington, 1995), 1-2.

¹² Ronald Watts, *Comparing Federal Systems in the 1990's* (Kingston, Ont.: Institute of Intergovernmental Relations, 1996), 4-5.

Además de estos fenómenos que dan cuenta de una globalización productiva con uso de la electrónica, existe la globalización financiera y de servicios, aún poco desarrollada. La transnacionalización de la economía resta posibilidades de acción al Estado para determinar el comportamiento económico nacional.

Este proceso de ninguna manera significa anular el papel del Estado nacional, pues: “Si en la globalización se manifiesta la crisis de los viejos Estados nacionales, en la regionalización se anuncia la reconstitución de nuevos Estados nacionales más adecuados para enfrentar las cambiantes condiciones de la economía mundial y de la competencia internacional”.¹³ El TLC implica un cierto tipo de regulación supranacional, pero de naturaleza muy distinta de la que existe en la Unión Europea. En América del Norte, el fundamento regulatorio se centra en la defensa y promoción de la propiedad privada, en tanto el Estado es confinado a estorbar lo menos posible los procesos de libre movimiento de capitales, mercancías y trabajo calificado. No existen instituciones que representen a todos sus integrantes que funcionen de manera permanente, sino instancias eventuales llamadas paneles, cuyos participantes son nombrados por los Estados, que funcionan como una especie de corte judicial. No hay parlamentos representativos.¹⁴

En contraste con este tipo de regulación, la Unión Europea cuenta con un Parlamento representativo y permanente, con la Comisión Europea, la cual regula, entre otras cosas, estándares ambientales y laborales. Dicha Comisión, además, tiene un presupuesto destinado para diferentes asuntos, como el transferir ingresos para el desarrollo a las regiones más pobres. Según Robinson, gracias a estas aportaciones regionales, los gobiernos subnacionales tienen fuertes incentivos fiscales para formar alianzas con la Comisión en asuntos en los que éstas son más eficaces que los gobiernos nacionales. Por su parte, la Comisión necesita aliados políticos en su lucha por arrebatar poderes de los gobiernos nacionales y de las empresas transnacionales.

¹³ Federico Manchón, “Cambios regulatorios en los sistemas monetarios y financieros. Desafíos para la regionalización de América del Norte”, en Antonio Gutiérrez y Celso Garrido, coords., *Transiciones financieras y TLC* (México: Ariel, 1994), 239.

¹⁴ *Ibid.*

les. El resultado es una alianza supranacional conocida como “la Europa de las regiones”.¹⁵

Pese a que no hay una infraestructura institucional política y económica de esta naturaleza en América del Norte, sí existe lo que diversos especialistas han llamado la “Constitución económica continental”. Ésta se refiere a la regulación supranacional establecida por su contenido en el TLC, en la cual ciertas decisiones que antes eran asumidas por el Estado nacional pasan a ser determinadas por los acuerdos económicos entre varios Estados.

Considerando los efectos de dicha regulación supranacional en Canadá, encontramos que, de la división de poderes que establece la Constitución, en relación con las atribuciones constitucionales otorgadas al gobierno federal,¹⁶ habría que señalar que las leyes sobre moneda y banca, atribuidas a éste, han perdido “autonomía” no sólo por los acuerdos sobre la banca contenidos en el TLC, sino porque los movimientos internacionales de capital participan cada vez más en la determinación de factores como las tasas de interés. Otras atribuciones constitucionales otorgadas al gobierno federal son el comercio y el transporte, ambos contenidos en el TLC, por lo que están indisolublemente ligados a un plano supranacional. La defensa ha estado asociada desde hace tiempo con la política estadounidense nacional en ese rubro. Sobre las leyes penales, hay que considerar que se han globalizado cada vez más, en gran medida debido a la mayor organización mundial del crimen. Si bien la tributación es un asunto interno, tiene que tomar en cuenta los niveles de impuestos en Estados Unidos, con el fin de mantener “niveles suficientemente competitivos”. Quedan entonces, como asuntos estrictamente nacionales, la ciudadanía y los asuntos indígenas.

Observando este proceso de transferencia de decisiones de manera más concreta, y citando a Ricardo Grinspun, tenemos que el TLC

¹⁵ Ian Robinson, “Trade Policy, Globalization, and the Future of Canadian Federalism”, en François Rocher y Miriam Smith, eds., *New Trends in Canadian Federalism* (Peterborough, Ont.: Broadview Press, 1995).

¹⁶ La Constitución delega al gobierno federal asuntos como la defensa, relaciones exteriores, leyes penales, moneda y banca, comercio, transporte, ciudadanía, asuntos indígenas y tributación. Por otra parte, a las provincias se asignan las tareas de educación, salud, bienestar social, leyes civiles, recursos naturales y gobiernos locales. Hay también asuntos en común para ambos niveles de gobierno, como la inmigración y la agricultura.

ha modificado el desempeño del Estado nacional al restarle capacidad de acción a través de diversos capítulos, cuyos contenidos cubren aspectos como:

1. otorgar tratamiento nacional al capital extranjero;
2. desmantelamiento de mecanismos de control a la inversión extranjera;
3. legitimación de una mayor movilidad de capital;
4. tendencias hacia la desregulación y la privatización;
5. un papel cada vez menos relevante del sector público, y
6. reestructuración continental de los servicios financieros.¹⁷

Estos aspectos, contemplados en el TLC, nos hablan de terrenos en los que las decisiones del Estado-nacional han dejado de ser determinantes. El transferir asuntos económicos de éste hacia una instancia supranacional ha ido en detrimento de la capacidad de decisión y acción del poder central canadiense.

Un ejemplo de cómo se ha modificado de facto el desempeño federal en relación con los gobiernos provinciales sería el siguiente: sabemos que en Canadá los recursos naturales, según la Constitución, están bajo la jurisdicción de las provincias, a excepción de la pesca y la agricultura que son compartidas; y el uranio, que por razones de seguridad el gobierno federal ha intervenido por medio de la agencia de Energía Atómica de Canadá (Atomic Energy Canada), aunque las utilidades y la explotación de ese metal competen a la jurisdicción de las provincias. No obstante, el gobierno federal puede, indirectamente, ejercer su autoridad (y obtener ingresos con ello) sobre los recursos naturales a través de su jurisdicción sobre el comercio, gracias a su capacidad para establecer impuestos. Así, por ejemplo, a inicios de los años ochenta, hubo un conflicto entre la provincia de Alberta y Ottawa a raíz de la decisión del gobierno federal de imponer un régimen de doble precio al petróleo y al gas natural: uno de exportación mundial (sujeto a un fuerte impuesto federal) y

¹⁷ Ricardo Grinspun, "The Economics of Free Trade in Canada", en Ricardo Grinspun y Maxwell Cameron, eds., *The Political Economy of North American Free Trade* (Montreal: McGill-Queen's University Press, 1993).

uno interno barato, para subsidiar sobre todo a Ontario y a Quebec. Según Alberta, Ottawa invadió su derecho. Con el ALC y el TLC, el gobierno federal se ve imposibilitado para emprender alguna medida de este tipo nuevamente. De esta manera, observamos el efecto de la limitación del margen de acción del gobierno federal sobre los gobiernos provinciales, a través de las restricciones de mercado implícitas en el TLC.

Aun cuando no se puede establecer que el gobierno federal es el único que cede parte de sus funciones, sí es una realidad que dentro de sus jurisdicciones constitucionales descansan, de manera formal, las nuevas “regulaciones supranacionales”. En este nuevo reacomodo geoeconómico, tanto los gobiernos provinciales como el federal experimentan transferencias de poderes.¹⁸

Examinemos el caso de los gobiernos provinciales. Éstos tienen atribuciones sobre las siguientes áreas: la educación, la salud, el bienestar social, los recursos naturales, las leyes civiles y los gobiernos locales. De acuerdo con esta lista, quizá sólo el rubro de los recursos naturales se vea *directamente* afectado por el TLC. Los demás rubros parecieran ser de poco interés desde un punto de vista supranacional, siempre y cuando, claro está, no afecten los equilibrios fiscales del gobierno federal.

Para comenzar, recordemos que en el artículo 105 del capítulo I del TLC, se afirma que: “Las partes asegurarán la adopción de todas las medidas necesarias para dar eficacia a las disposiciones de este tratado, en particular para su observancia por los gobiernos estatales y provinciales, salvo que en este tratado se disponga otra cosa”.¹⁹

El TLC afecta el poder provincial y limita la capacidad de acción de los gobiernos provinciales en los siguientes aspectos:

1. Con el TLC las provincias tienen restricciones para controlar los niveles de exportación de sus recursos naturales. Aunque esto no viola ningún derecho constitucional, sí anula un derecho que habían ejercido las provincias canadienses, las cuales, a

¹⁸ Para un interesante debate sobre este aspecto, véase Rocher y Smith, eds., *New Trends in Canadian Federalism*.

¹⁹ Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi), *Tratado de Libre Comercio de América del Norte* (México: Secofi, 1993), 1-3. En adelante el TLC se cita de esta edición.

diferencia de lo que sucede en otras federaciones, tienen la jurisdicción de sus recursos naturales. Éste es el caso del petróleo y de la petroquímica, pues en este rubro Canadá y Estados Unidos cuentan con una cláusula de seguridad en la que consideran al mercado energético del vecino como su propio mercado, según el artículo 605 del capítulo VI del TLC.²⁰

2. Se imponen restricciones para limitar la actuación del capital extranjero. Es prioritario frenar la repatriación de las ganancias de los inversionistas foráneos. Esto también es importante debido a que las provincias, como propietarias de sus recursos naturales, tienen el derecho de adquirir utilidades y demás ingresos por explotación de sus recursos naturales a manos de extranjeros. Estas limitaciones quedan plasmadas en el artículo 1102 del capítulo XI del TLC: “Cada una de las partes otorgará a los inversionistas de otra parte un trato no menos favorable que el que otorgue en circunstancias similares a sus propios inversionistas en lo referente al establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, operación, venta u otra disposición de las inversiones”.

Esto incluye claramente a las provincias. En la segunda parte del mismo artículo se señala: “El trato otorgado por una parte, de con-

²⁰ Canadá y Estados Unidos “[...] acordaron una cláusula de seguridad de abastecimiento en la que de hecho consideran el mercado energético del vecino como a su propio mercado. Se establecen limitaciones superiores a las acordadas en el GATT, ya que las restricciones que impongan los gobiernos a las exportaciones sólo serán permitidas si: *a*) no disminuye la proporción de la oferta global (producción más importaciones menos exportaciones) que históricamente (últimos 36 meses) se han exportado al otro país, mediante el uso de licencias, cuotas, impuestos o requisitos de precios mínimos; *b*) si el precio de exportación no es mayor que el precio nacional, y *c*) si no se interrumpen los canales normales de abastecimiento del producto [esto] no implica obligaciones de abasto para los empresarios privados, es decir, la empresa puede decidir, por razones comerciales, cesar sus embarques a un cliente particular, siempre y cuando esta medida sea tomada de acuerdo con sus necesidades y no como una imposición gubernamental”. María Elena Cardero, *Qué ganamos y qué perdimos con el TLC* (México: Siglo XXI-UNAM, 1996), 124. El artículo 607 del capítulo VI del TLC es también muy ilustrativo en este sentido: “[...] Salvo lo dispuesto en el anexo 607, ninguna de las partes podrá adoptar ni mantener ninguna medida que restrinja las importaciones o las exportaciones de un bien energético o petroquímico básico desde, o hacia otra de las partes, conforme con el artículo XXI del GATT o con el artículo 2101”. “Seguridad nacional...”, *TLC*, 223.

formidad con los párrafos uno y dos, significa, respecto a un estado o a una provincia, un trato no menos favorable que el trato más favorable que ese estado o provincia otorgue, en circunstancias similares, a los inversionistas e inversiones de la parte de la que forma parte integrante”.²¹

Además, según el artículo 1106 de dicho capítulo, se señala en el TLC la prohibición de imponer cualquier medida restrictiva que condicione la actividad o el establecimiento de la inversión extranjera a las condiciones:

- a) exportar un determinado nivel o porcentaje de bienes o servicios;
- b) incluir un porcentaje de contenido nacional;
- c) adquirir, utilizar o dar preferencia a bienes o servicios de origen interno;
- d) relacionar el volumen o valor de las exportaciones con los de las importaciones o con el monto de divisas asociadas a la inversión;
- e) restringir las ventas en su territorio de los bienes o servicios que se producen o prestan, relacionándolas de cualquier manera con el volumen, valor o generación de divisas;
- f) transferir tecnología, un proceso productivo u otro conocimiento reservado, y
- g) actuar como el proveedor exclusivo de los bienes que produce o servicios que presta para un mercado específico, regional o mundial.²²

Por otro lado, el TLC presiona para anular las barreras interprovinciales. Esto se refleja en el artículo 301 del capítulo III del tratado: “Cada una de las partes otorgará trato nacional a los bienes de otra parte [...] las disposiciones significarán, respecto a un estado o provincia, un trato no menos favorable que el trato más favorable que dicho estado o provincia conceda a cualesquiera bienes similares, competidores directos o sustitutos”.²³

²¹ TLC, 388.

²² Cardero, *Qué ganamos...*, 220-221.

²³ TLC, 17-18.

En este artículo, se censura abiertamente el hecho de que los bienes extranjeros sean discriminados con respecto a los nacionales, pero si se discriminan los productos connacionales a través de barreras interprovinciales (presuponiendo que el Acuerdo de Comercio Interno no sea plenamente aplicado en los hechos), entonces se daría un mejor trato a los productos extranjeros que a los nacionales.²⁴

LA SUPRANACIONALIDAD Y EL ACUERDO DE COMERCIO INTERNO

Otra forma a través de la cual se manifiesta la importancia de la supranacionalidad en Canadá es la firma del Acuerdo de Comercio Interno. En diversas ocasiones, el gobierno federal había tratado de anular las barreras interprovinciales, pero no había conseguido la aprobación de los gobiernos de las provincias para hacerlo. Las fuerzas proteccionistas locales y provinciales se habían consolidado durante décadas, en las que los productores tuvieron el privilegio de contar con un mercado protegido, habiéndose estructurado una actividad económica redistribuida en favor del comercio dentro de las provincias y desfavoreciendo el comercio interprovincial.

Finalmente, en junio de 1994, se concluyeron las negociaciones del acuerdo, que se ratificó en julio de 1995, fecha a partir de la cual comenzó también a aplicarse. Dicho acuerdo estipula que las partes no podrán establecer nuevas barreras al comercio interno y que facilitarán el movimiento de personas, bienes, servicios e inversiones dentro de Canadá, y que les darán un trato igual; se señala también la homogeneización de ciertos estándares relevantes para no obstaculizar el libre movimiento, y se busca que las políticas administrativas no entorpezcan este proceso.²⁵

²⁴ En la interpretación de este artículo, Bello y Holmer mencionan que estos bienes incluso recibirán un mejor trato que el que se otorgue a productos similares de otras provincias y estados del mismo país. Si esta interpretación es correcta, en el caso de Canadá las regulaciones de las provincias pueden discriminar los bienes de otras, pero no contra los bienes de los países del TLC. Cardero, *Qué ganamos...*, 76.

²⁵ *Agreement on Internal Trade* (Ottawa: 18 de julio de 1994).

Fuerzas económicas fragmentadoras del mercado nacional

El asunto de la apertura económica entre las provincias está profundamente vinculado al proyecto económico del TLC, y fortalece la integración económica hacia el sur. De hecho, por su contenido, forma parte de un mismo proyecto económico, y la dinámica que la economía de mercado está cobrando ha generado la fragmentación del mercado nacional canadiense.

En la década de los noventa, el gobierno federal ya no culpa al desarrollo provincial ("province building") por desempeñarse como descentralizador y contrario a los intereses nacionales. Las condiciones para que la economía nacional se abra y se integre más libremente con Estados Unidos están dadas. Esas fuerzas económicas desatadas, promovidas por el mismo gobierno federal, son ahora las que cuestionan la existencia del mercado nacional, cuyas direcciones en los flujos comerciales y en las redes económicas que consolidan tienden a seguir patrones de conducta transnacionales, sin reparar como elemento prioritario en los costos o beneficios sociales o en la calidad de vida de los canadienses.

Existen resultados importantes al respecto, publicados por Statistics Canada, en los que se muestra que tanto los montos absolutos como las tasas de crecimiento de las exportaciones de las provincias hacia el exterior han sido mayores que las exportaciones interprovinciales desde 1991 en adelante. Según dicho organismo, de 1984 a 1990 tanto el comercio interprovincial como el exterior crecieron a una tasa aproximada del 3.5 por ciento. No obstante, de 1990 a 1996, el cuadro fue completamente diferente, pues el comercio interprovincial se incrementó sólo a una tasa promedio anual de 2.8 por ciento, mientras que el comercio exterior lo hizo a una tasa de 10.9 por ciento.²⁶

Sin duda, detrás de este proceso se encuentran factores importantes que describen el proceso de integración económica existente entre las economías de Canadá y Estados Unidos, incluso antes del TLC. Sin embargo, también es importante advertir los determinantes coyunturales de dicha dinámica y que, de modificarse, podrían también cambiar las cifras y tendencias que enseguida mencionamos:

²⁶ Statistics Canada, *Interprovincial Trade in Canada* (1998).

1. el dinamismo de la economía estadounidense;
2. el tipo de cambio favorable a Canadá;
3. el lento dinamismo de la demanda interna de Canadá, luego de la recesión de principios de los años noventa, y
4. los efectos de los recortes presupuestarios.

De manera que las estadísticas antes señaladas deben ser matizadas, mas no anuladas, por los fenómenos coyunturales que influyen sobre los montos del comercio, pues sin duda su dirección, monto y la naturaleza de comercio intrafirma hablan de procesos de integración a largo plazo.

Como se indicó anteriormente, en la década de los noventa, la principal amenaza de fragmentación del mercado nacional dejó de ser el fortalecimiento provincial, y se convirtió en el hecho de que las provincias se vinculan cada vez más hacia el sur que entre sí. Su cercanía económica y sus vínculos comerciales van creando intereses comunes que las unifican. Esto está muy bien expresado en la idea de Courchene²⁷ en el sentido de que si llegara a establecerse un nuevo asentamiento de una planta ensambladora de autos, Ottawa preferiría que se ubicase en Michigan y no en Vancouver, y estaría más interesada en acordar una armonización de la legislación laboral con Estados Unidos que con otras provincias de Canadá. Esta realidad económica se desarrolla dentro de una federación que ha cedido poderes federales y provinciales a niveles de regulación supranacionales.

PALABRAS FINALES

El hecho de que el TLC erosione el poder provincial no significa que el poder federal se fortalezca; asimismo, que el poder central se erosione no implica que se fortalezcan los poderes provinciales. Ambos niveles de gobierno se ven afectados por las tendencias globalizadoras e integradoras. En Canadá, el desplazamiento de los pode-

²⁷ Thomas Courchene y Colin Telmer, *From Heartland to North American Region State* (Toronto: University of Toronto Press, 1998).

res federal y provinciales a instancias supranacionales no ha tenido como principal agente a nuevas instituciones políticas supranacionales, sino que básicamente este proceso se ha dado a través de mecanismos económicos de regulación supranacional y de mercado contenidos en el TLC. Por otro lado, las barreras interprovinciales, que aún no han sido eliminadas a pesar del Acuerdo de Comercio Interno, ayudan a este proceso de fragmentación del mercado nacional y de integración hacia los ejes norte-sur. El mercado nacional canadiense, que nació con barreras internas, ahora tiende a transformarse en mercados regionales fragmentados. Con el TLC y el Acuerdo de Comercio Interno se facilita notablemente la integración económica regional con Estados Unidos, de por sí ya muy avanzada. La firma del TLC, a final de cuentas, unifica y organiza a algunos sectores provinciales y nacionales en un mismo interés económico.

El federalismo canadiense de estructura nacional ahora se enfrenta a una nueva situación en la que la economía parece rebasar sus marcos constitucionales, rehaciendo de facto los poderes federal y provinciales, y compartiendo sus actividades con una instancia supranacional, la cual enmarca la nueva realidad económica canadiense.

REFERENCIAS COMPLEMENTARIAS

BENSEL, RICHARD

1996 "Federalismo, seccionalismo e industrialización estadounidense", en Alicia Hernández, *¿Hacia un nuevo federalismo?* México: Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México.

BRAUN, LARRY

1996-1997 "Will Canada Be One Country? Two Countries? Or Ten?". *Monitor* 3, no. 6 (diciembre-enero).

BRITTON, JOHN

1996 *Canada and the Global Economy*. Montreal:-McGill Queen's University Press.

DÁVALOS LÓPEZ, ELISA

- 1997 “Las barreras interprovinciales, un peculiar reto para la economía canadiense”. *Voices of Mexico*, no. 41.

HODGIN, BRUCE

- 1996 “Federalismo canadiense: 127 años de precaria experimentación”, en Alicia Hernández, *¿Hacia un nuevo federalismo?* México: FCE-El Colegio de México.